Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10483

23. 04. 98

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

A. Zielsetzung

Die Höchstgrenze der vom Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung zu erbringenden Deckungsvorsorge für Schäden aus der Nutzung von Kernenergie ist, angesichts der bei einem nuklearen Ereignis möglichen Schäden in Billionenhöhe, mit gegenwärtig 500 Mio. DM wesentlich zu niedrig angesetzt. Obwohl § 13 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz des Atomgesetzes (AtG) die zwingend vorgeschriebene Verpflichtung enthält, die Höchstgrenzen und Deckungssummen im Abstand von jeweils fünf Jahren mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen, ist der Gesetzgeber bisher seiner Verpflichtung zur regelmäßigen Anpassung nicht nachgekommen.

B. Lösung

Mit dem beigefügten Entwurf einer Änderung des Atomgesetzes zur Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge von bisher 500 Mio. DM auf 5 Mrd. DM wird zum einen der Verpflichtung zur Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge Genüge getan, zum anderen wird damit zugleich den Entwicklungen des nationalen und internationalen Versicherungsmarktes sowie neueren Erkenntnissen im Hinblick auf die Risikozurechnung bei der Kernenergienutzung Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die staatliche Freistellungsverpflichtung nach § 34 AtG, deren Höchstbetrag gegenwärtig das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge, d. h. 1 Mrd. DM, beträgt und immer dann eingreift, wenn Schadensersatzansprüche Dritter gegen den Inhaber

einer atomrechtlichen Genehmigung aus der Deckungsvorsorge nicht befriedigt werden können, ist nach § 36 AtG im Innenverhältnis zwischen dem Bund (zu 75 v. H.) und dem jeweils beteiligten Land (zu 25 v. H.), in dem sich die Kernanlage befindet, aufgeteilt worden. Daraus folgt, daß im Falle des Eintritts der staatlichen Freistellung die Risikobeteiligung des Bundes maximal 750 Mio. DM und die des Anlagenlandes maximal 250 Mio. DM beträgt.

2. Vollzugsaufwand

Keiner

Da nach dem Änderungsgesetz die staatliche Freistellungsverpflichtung auf den Betrag von 1 Mrd. DM begrenzt bleibt, folgt daraus, daß die Risikobeteiligung des Bundes und der Länder sich nicht erhöhen wird.

E. Sonstige Kosten

Für die Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung entstehen im Einzelfall durch die beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge insofern Kosten, als sie in Zukunft höhere, gegenwärtig nicht näher zu quantifizierende Versicherungsprämien zu entrichten haben, um den Nachweis der Deckungsvorsorge führen zu können.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (321) – 272 01 – At 31/98

Bonn, den 23. April 1998

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 722. Sitzung am 6. März 1998 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Atomgesetzes

Das Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel ... geändert wurde, wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 3 Satz 2 werden die Worte „500 Millionen" durch die Worte „fünf Milliarden" ersetzt.

   b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

      „(3a) Soweit die von der Verwaltungsbehörde festgesetzte Deckungsvorsorge auf dem Versicherungsmarkt nicht erreicht werden kann, gewährt der Bund Deckungsvorsorge (Bundesdeckung). Für die Bundesdeckung wird ein angemessenes Entgelt erhoben. Die Grundsätze für die Berechnung des Entgelts werden in dem durch diesen Absatz sowie die Absätze 2 und 3 gezogenen Rahmen durch Rechtsverordnung geregelt."

2. In § 34 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte „das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge" durch die Worte „eine Milliarde DM" ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1 Nr. 1

Zu Buchstabe a

Die Nutzung der Kernenergie kann im Fall eines Unfalls zu immensen Schäden führen. Neuere Studien hierzu haben ergeben, daß im Fall des Eintritts eines Super-GAU Schäden in Billionenhöhe eintreten werden. Deshalb ist es erforderlich, daß hinsichtlich der Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzansprüche ausreichende Vorsorge für die atomrechtliche Haftung getroffen ist. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 AtG beschränkt sich die vom Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung zu erbringende Deckungsvorsorge gegenwärtig auf einen Höchstbetrag von 500 Mio. DM. Welche Deckungssumme im einzelnen zu erbringen ist, richtet sich nach der Atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung (AtDeckV). § 13 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz AtG enthält ferner die zwingend vorgeschriebene Verpflichtung, die Höchstgrenzen und Deckungssummen im Abstand von jeweils fünf Jahren mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen.

Durch die beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge von bisher 500 Mio. DM auf 5 Mrd. DM wird zum einen der Verpflichtung zur Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge Genüge getan, zum anderen auch den Entwicklungen des nationalen und internationalen Versicherungsmarktes sowie neueren Erkenntnissen im Hinblick auf die Risikozurechnung bei der Kernenergienutzung Rechnung getragen.

Darüber hinaus führt die Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zu einer deutlich spürbaren Verbesserung des Opferschutzes. Im Vordergrund der Regelung des § 13 AtG steht die Deckung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen. Das dem deutschen Schadensrecht zugrundeliegende Prinzip des vollen Ausgleichs für erlittene Einbußen – vgl. § 249 BGB – erfordert gesetzliche Regelungen, die diesen Ausgleich so weit wie möglich sicherstellen, also bei hohen Risiken, wie dem eines nuklearen Ereignisses, auch möglichst hohe Deckungssummen.

Der Gesetzgeber hat, um dem Prinzip des vollen Schadensausgleichs Geltung zu verschaffen, mit Einführung der summenmäßig unbegrenzten Haftung durch das Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes vom 22. Mai 1985 (BGBl. I S. 781) bereits einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen. Bis zu diesem Zeitpunkt lag die Haftungshöchstgrenze bei der Haftung für Kernanlagen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 AtG (a. F.) bei einer Milliarde je Schadensereignis. § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG (a. F.) sah zudem vor, daß die Deckungsvorsorge auf höchstens 500 Mio. DM begrenzt war. Die aufgrund der Ermächtigung des § 13 Abs. 3 AtG (a. F.) erlassene und im Rahmen des Dritten Änderungsgesetzes vom 15. Juli 1975 umgestaltete Deckungsvorsorge-Verordnung (AtDeckV) vom 25. Januar 1977 setzte in § 9 Abs. 1 Satz 1 AtDeckV diesen Betrag als Höchstgrenze für Reaktoren ab 496 Mwth, also für Kernkraftwerke, fest.

Danach wurde die Haftung bis zum Betrage von 500 Mio. DM durch Deckungsvorsorge (§ 13 Abs. 2) abgedeckt, darüber hinaus durch Freistellung des Bundes und Landes (§ 34 Abs. 1, § 36), die auch eintrat, soweit Schadensersatzansprüche nicht durch Deckungsvorsorge gedeckt waren oder aus ihr nicht erfüllt werden konnten.

Die Einführung der unbegrenzten atomrechtlichen Haftung im Jahr 1985 hatte jedoch keine Rückwirkung auf die Ausgestaltung der Vorsorge. Neu hinzugekommen ist lediglich in § 13 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz AtG die Verpflichtung, in Abständen von jeweils fünf Jahren Höchstgrenzen und Deckungssummen mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen. Jedoch fand bis jetzt keine Anpassung statt, um der realen Geldentwertung zu begegnen. Schon allein dieses Versäumnis innerhalb des letzten Jahrzehnts legt es nahe, die Höchstgrenze der Deckungssummen deutlich anzuheben.

Der Grundsatz des vollen Schadensausgleichs droht leerzulaufen, wenn neben einer unbegrenzten Haftung nicht auch eine risikoadäquate Deckung existiert. Dies gilt um so mehr, als in Artikel 10 des Pariser Atomhaftungs-Übereinkommens (PÜ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 grundsätzlich eine Kongruenz von Haftung und Deckung vorgeschrieben ist. Wenn diese bei nunmehr unbegrenzter Haftung nicht möglich ist, dann ist jedenfalls der Deckungsbetrag weit höher als bisher anzusetzen. Eine summenmäßig unbegrenzte Haftung bliebe ohne Wert, wenn die obligatorische Deckungsvorsorge niedrig angesetzt ist und das Risiko besteht, daß der Haftpflichtige im Schadensfall vermögenslos ist. Um die bestehende starke Diskrepanz zwischen Haftung und Deckungsvorsorge zu beseitigen, ist es erforderlich, die Höchstgrenzen der Deckungsvorsorge deutlich heraufzusetzen.

Gegenwärtig ist nach geltendem Recht durch Deckungsvorsorge bis zu einem Höchstbetrag von 500 Mio. DM und, soweit Schadensersatzansprüche Dritter – etwa wegen eines Versicherungsausschlusses oder Überschreiten der Deckungshöchstsumme – aus der Deckungsvorsorge nicht befriedigt werden können, durch staatliche Freistellung in Höhe von maximal des Zweifachen der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge (§ 34 Abs. 1 AtG) auf nationaler Ebene ein Gesamtbetrag von 1 Mrd. DM abgedeckt. Die private Deckungsvorsorge setzt sich dabei faktisch zusammen aus einer ersten Tranche von 200 Mio. DM aufgrund einer Haftpflichtversicherung (Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft –

DKVG) und einer zweiten Tranche von 300 Mio. DM, die die Energieversorgungsunternehmen durch Poolbildung in Zusammenarbeit mit der Versicherungsgemeinschaft aufbringen (Nuklear Haftpflicht Gesellschaft bR). Eine weitere Absicherung der potentiellen Opfer erfolgt durch den Solidarbeitrag der Mitgliedstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens (BZÜ) (BGBl. 1985 II S. 963) in Höhe von 125 Millionen Sonderziehungsrechten (SZR) des Internationalen Währungsfonds (Artikel 3 [b] [iii] des Übereinkommens), was umgerechnet einem Betrag von annähernd 300 Mio. DM entspricht. Rechnet man diese BZÜ-Mittel noch hinzu, so ergibt sich zwar eine garantierte Deckung in Höhe von rund 1,3 Mrd. DM, ein Betrag, der im internationalen Rechtsvergleich zu den höchsten zählt. Dennoch ist festzustellen, daß die vorhandene Deckung im Falle eines größeren Unfalles unzureichend ist.

Als der Gesetzgeber 1977 die Höchstgrenze der Dekkungsvorsorge auf 500 Mio. DM festsetzte, ging er davon aus, daß (damals) eine höhere Deckungsvorsorge als 500 Mio. DM auf dem Versicherungsmarkt nicht erhältlich war und auch dem Inhaber einer Kernanlage im Interesse einer Förderung der Kernenergienutzung nicht zugemutet werden sollte (so die Begründung des Dritten Änderungsgesetzes zum Atomgesetz, BR-Drucksache 351/74, S. 20). Dementsprechend hieß es auch in § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG (a. F.) „... die Deckungsvorsorge soll im Regelfall nicht hinter dem Höchstmaß des Versicherungsschutzes zurückbleiben, der auf dem Versicherungsmarkt zu zumutbaren Bedingungen erhältlich ist ..."

Vergleicht man die damalige Regelung des § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG, wonach die Höchstgrenze der Dekkungsvorsorge von 500 Mio. DM an den „zumutbaren Bedingungen des Versicherungsmarktes" orientiert war, mit dem Wortlaut der Neufassung des § 13 AtG, so stellt man angesichts des Wegfalls dieser Formulierung fest, daß an dieser Begründung ersichtlich nicht mehr festgehalten wurde. Die ursprüngliche Argumentation, daß eine höhere Deckungssumme nicht versicherbar sei, dürfte inzwischen angesichts der stark gewachsenen Kapazitäten des Versicherungsmarktes gegenstandslos geworden sein. Es ist daher davon auszugehen, daß eine Deckungsvorsorge in Höhe der vorgesehenen Höchstgrenze tatsächlich erreicht werden kann. Hohe Deckungssummen führen auch nicht automatisch zu exorbitanten Prämien, da diese im Verhältnis zur Deckungssumme nicht linear, sondern asymptotisch steigen. Darüber hinaus ist das gegenwärtige Modell der privaten Deckungsvorsorge insofern ausbaufähig, als speziell das Modell der Rückversicherung durch die Betreiber kostengünstige Lösungen bei hohen Deckungssummen ermöglicht.

Daß hohe Deckungssummen im Rahmen der beantragten Erhöhung realisierbar sind, zeigt auch das Beispiel der USA. Dort ist eine finanzielle Sicherheit in Höhe von ca. 7,8 Mrd. US-$ vorhanden, die wie folgt aufgebracht werden: 200 Mio. US-$ durch eine Haftpflichtversicherung und weitere 7,607 Mrd. US-$ durch ein sogenanntes „retrospective premium system", wonach jeder Betreiber eines Kernkraftwerkes im Rahmen eines Pools im Falle eines Nuklearunfalls nachträglich bestimmte Summen einzuzahlen hat. Demzufolge stehen unter Berücksichtigung der faktischen Möglichkeiten einer deutlichen Anhebung der Höchstgrenze der Deckungssumme keine Hindernisse im Wege.

Bei der Frage einer Neufestsetzung der Deckungssummen ist, abgesehen von dem zu versichernden Risiko und den auf dem Versicherungsmarkt erhältlichen Bedingungen, ferner die inzwischen eingetretene Inflation zu berücksichtigen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung" betrug die Teuerung in der Zeit von Januar 1977 bis Dezember 1995: 73,04 %. Schon deswegen wäre ein Betrag von 865,2 Mio. DM als Höchstgrenze der Deckungssummen allein neu festzusetzen, um den realen Geldwertverlust bis Ende 1995 auszugleichen.

Will man darüber hinaus dem eigentlichen Zweck der Deckungsvorsorge – auch vor dem Hintergrund der in Artikel 10 PÜ geforderten Kongruenz von Haftung und Deckung – entsprechen, so ist eine Neufestsetzung der Deckungssummen auf insgesamt 5 Mrd. DM nicht nur angemessen, sondern vielmehr dringend erforderlich, um die Versäumnisse der letzten Jahre wettzumachen. Die beantragte Neufestsetzung in Höhe von 5 Mrd. DM steht auch im Einklang mit dem Referentenentwurf zur Änderung des Atomgesetzes, den das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erarbeitet und im Mai 1994 veröffentlicht hat.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß die beantragte Neufestsetzung der Deckungssumme auf 5 Mrd. DM immer noch als gering einzustufen ist angesichts der bei einem nuklearen Ereignis möglichen Schäden in Billionenhöhe. Soweit über die Grenze der beantragten Deckungssumme von 5 Mrd. DM hinaus seitens des Staates aufgrund der staatlichen Freistellungsverpflichtung nach § 34 AtG Deckungsvorsorge zu leisten ist, handelt es sich insoweit um eine verdeckte staatliche Subventionsleistung, die von den Betreibern in Anspruch genommen wird.

Mit der beantragten Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge wird zudem im weltweiten Vergleich ein Stand erreicht, mit dem sich lediglich die USA und die Niederlande messen können. In den USA beträgt die Haftungshöchstsumme, die ausschließlich durch private Mittel der Betreiber gedeckt wird, derzeit über 7 Mrd. US-$ (Sec. 170 Atomic Energy Act 1954). In den Niederlanden haftet der Betreiber einer Kernanlage bis zur Höchstgrenze von 500 Mio. Gulden, eine weitere staatliche Entschädigung wird – gegen eine vom Betreiber zu zahlende Gebühr – bis zur Höhe von 5 Mrd. Gulden geleistet (Artikel 5, 18 des Gesetzes über die Haftung gegenüber Dritten bei nuklearen Ereignissen in der Fassung vom 26. Juni 1991).

Da sich international zudem eine Anhebung der im Rahmen der internationalen Atomhaftungsübereinkommen bereitgestellten Entschädigungssummen abzeichnet, kommt einer Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge im deutschen Atomrecht eine erhebliche Signalwirkung für die Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts zu.

Zu Buchstabe b

Mit dem neuen Absatz 3a wird dem Eventualfall Rechnung getragen, daß eine Deckungsvorsorge in Höhe der angestrebten 5 Mrd. DM allein aus privaten Mitteln weder auf dem nationalen noch auf dem internationalen Versicherungsmarkt erhältlich wäre. Diese Bundesdeckung tritt nur dann ein, wenn die jeweils festgesetzte Deckungsvorsorge mit privaten Mitteln auch tatsächlich nicht erreicht werden kann. Zugleich stellt die Einführung der Bundesdeckung einen weiteren wichtigen Schritt zur Normalisierung der atomrechtlichen Haftung dar, da die nach Ausschöpfung der privaten Deckungsvorsorge zu gewährende Bundesdeckung entgeltpflichtig ist. Damit wird einerseits dem Umstand Rechnung getragen, daß durch die Betreiber kerntechnischer Anlagen staatliche Leistungen zum Nachweis der Deckungsvorsorge in Anspruch genommen werden, zum anderen wird dem Vorwurf, die Freistellungsverpflichtung des Staates sei eine ungerechtfertigte Förderungsmaßnahme zugunsten der Kernenergiewirtschaft, die Grundlage entzogen.

Da die Bundesdeckung lediglich dann zum Tragen kommt, wenn die von der Behörde festgesetzte Dekkungsvorsorge auf dem Versicherungsmarkt oder in anderer Weise nicht erreicht werden kann, berechtigt und verpflichtet dies den Betreiber einer kerntechnischen Anlage, die vorhandenen Kapazitäten des Versicherungsmarktes voll auszuschöpfen. Schließlich eröffnet der bewußte Verzicht auf eine exakte summenmäßige Festlegung des aus privaten Mitteln zu erbringenden Anteils der Deckungsvorsorge die Chance, flexibel auf künftige Entwicklungen des Versicherungsmarktes reagieren zu können.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die unter Nummer 1 beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Freistellungsverpflichtung des Staates. Nach bisher geltendem Recht beträgt der Höchstbetrag der staatlichen Freistellung nach § 34 Abs. 1 Satz 2 AtG das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge, d.h. derzeit stehen aufgrund der staatlichen Freistellungsverpflichtung Entschädigungsmittel in Höhe von 1 Mrd. DM zur Verfügung.

Auch zukünftig sollen unabhängig von der privat zu erbringenden Deckungsvorsorge von staatlicher Seite finanzielle Mittel zur Befriedigung von Schadensersatzverpflichtungen aus Anlaß eines nuklearen Unfalls bereitgestellt werden. Angesichts der unter Nummer 1 beantragten Einführung einer entgeltpflichtigen Bundesdeckung und der damit verbundenen deutlichen Erhöhung der zur Verfügung stehenden Haftungsmasse wird die staatliche Freistellung allerdings in ihrer Bedeutung und in ihrem Anwendungsbereich eingeschränkt, so daß eine Festschreibung der Freistellung auf den bisher gültigen Höchstbetrag von 1 Mrd. DM angemessen ist.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung lehnt den Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Atomgesetzes ab. Sie hält ein umfassend vorbereitetes Gesetzgebungsverfahren, das alle als änderungsbedürftig erkannten Regelungen des Atomhaftungsrechts aufgreift und von der Bundesregierung für die kommende Legislaturperiode vorbereitet wird, für vorzugswürdig.

Die Bundesregierung ist ferner der Auffassung, daß der Gesetzentwurf zur Änderung des Atomgesetzes nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Im einzelnen wird zum Beschluß des Bundesrates folgendes bemerkt:

1. Zur Sicherheit der deutschen Kernkraftwerke

Die atomrechtliche Deckungsvorsorge, d. h. die im Genehmigungsverfahren behördlich festzusetzende finanzielle Absicherung für die Erfüllung von gesetzlichen Schadensersatzansprüchen, kann nicht losgelöst von der Sicherheit der deutschen Kernkraftwerke beurteilt werden. Maßnahmen des vorbeugenden Sozialschutzes geschädigter Dritter – als solche ist die Deckungsvorsorge konzipiert – wie auch die durch sie hervorgerufenen Belastungen müssen dem Risikopotential, dem sie begegnen sollen, angemessen sein und somit auf einer realistischen Einschätzung der Sicherheitslage beruhen.

Auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit ist mit Blick auf die in der Begründung des Gesetzentwurfs des Bundesrates in den Vordergrund gestellten „möglichen Schäden in Billionenhöhe" von einem den weltweit höchsten Sicherheitsstandards genügenden deutschen Sicherheitsniveau auszugehen. Die Quartalsberichte über meldepflichtige Ereignisse in deutschen Kernkraftwerken und die Betreiberangaben zur betrieblichen Verfügbarkeit der Anlagen belegen eindrucksvoll den hohen Sicherheitsstandard deutscher Kernkraftwerke, auch im internationalen Vergleich. Ausgehend von der Sicherheit der deutschen Kernkraftwerke und der damit verbundenen äußerst geringen Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden stellt sich die Frage nach der tatsächlich zu erbringenden Deckungsvorsorge nur äußerst vorsorglich.

2. Angemessene Deckungsvorsorge als Anliegen der Bundesregierung

Es ist stets ein Anliegen der Bundesregierung gewesen, das Prinzip des vollen Schadensausgleichs durch eine risikoadäquate Deckung sicherzustellen. Die Bundesregierung nimmt den Zweck des Atomgesetzes ernst, „Leben, Gesundheit und Sachgüter ... zu schützen und ..." etwaige „... Schäden auszugleichen" (§ 1 Nr. 2 AtG). Nach geltendem Recht ist durch Deckungsvorsorge bis zu einem Höchstbetrag von 500 Mio. DM und staatliche Freistellung bis zur zweifachen Höhe der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge auf nationaler Ebene ein Gesamtbetrag von 1 Mrd. DM abgedeckt. Mit dem hinzukommenden Solidarbeitrag der Mitgliedstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens in Höhe von umgerechnet etwa 300 Mio. DM erreicht der Gesamtbetrag der finanziellen Sicherung eine Höhe von ca. 1,3 Mrd. DM garantierte Deckung, die weltweit zu den höchsten zählt. Ein Blick nach Frankreich und Großbritannien belegt dies, wo die Haftung auf umgerechnet rund 200 Mio. bzw. 400 Mio. DM begrenzt und auch nur eine entsprechende Deckungsvorsorge getroffen ist, während in Deutschland der Anlageninhaber unbegrenzt haftet.

Für ein Eilverfahren zu einem Einzelaspekt, wie vom Bundesrat eingeschlagen, besteht demnach kein Anlaß. Die Bundesregierung strebt jedoch im Sinne eines vorbeugenden Sozialschutzes eine weitere Verbesserung im Gesamtkontext einer umfassenden Änderung der Atomhaftung an. Eine entsprechende Gesetzesnovelle ist in Vorbereitung.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates wird diesem Anliegen nicht gerecht und beruht zum Teil auf fachlichen Fehleinschätzungen. So werden die Möglichkeiten des nationalen und internationalen Versicherungsmarktes ebenso verkannt wie vor dem Hintergrund des Sicherheitsniveaus der deutschen Kernkraftwerke ein mögliches Schadensausmaß.

3. Beachtung der internationalen Rahmenbedingungen

Das Atomhaftungsrecht ist eine gesetzliche Spezialmaterie, die durch internationale Verträge über die Atomhaftung, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, inhaltlich weitgehend von außen bestimmt wird. Zwar können Nachteile des jeweiligen Haftungssystems durch günstigere nationale Regelungen im Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen ausgeglichen oder abgemildert werden, die Teilnahme an den internationalen Haftungsübereinkommen setzt jedoch grundsätzlich Kongruenz zwischen Verträgen und nationalem Recht voraus. Auch die Fortschreibungen des Atomhaftungsrechts müssen die internationalen Entwicklungen berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bereits 1992 konzipierte, umfassende Novellierung auch des Atomhaftungsrechts zunächst zurückgestellt, da zunächst der internationale Rahmen abgesteckt werden sollte. Die hierbei zu berücksichtigenden Verhandlungen zur Revision des Wiener Atomhaftungsübereinkommens und zur Schaffung einer „Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage" wurden im Herbst vergangenen Jahres mit der von Deutschland unterstützten Verabschiedung eines Änderungs-

protokolls zum Wiener Atomhaftungsübereinkommen und eines Abkommens über ergänzende Entschädigungsleistungen abgeschlossen.

4. Weiteres Vorgehen der Bundesregierung

Die Bundesregierung bereitet nach dem Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Atomgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz für die kommende Legislaturperiode eine eigenständige Haftungsnovelle vor. Dabei müssen auch Aspekte wie die Liberalisierung der europäischen Strommärkte in die Prüfung einbezogen werden. Demgegenüber würde die Stromwirtschaft auf der Grundlage des Gesetzentwurfs des Bundesrates mit zusätzlichen jährlichen Kosten von mindestens 100 Mio. DM belastet, für ein Risiko, das nahe Null liegt. In Anbetracht der nunmehr erfolgten Freigabe des Wettbewerbs auf dem Strommarkt wäre dies – insbesondere mit Blick auf Nachbarstaaten – ein möglicherweise entscheidender Wettbewerbsnachteil, der Arbeitsplätze gefährdet.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat seit dem Jahre 1996 im Laufe der Gespräche mit den Bundesländern zur vor kurzem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Atomgesetznovelle wiederholt dargelegt, daß eine Gesetzesänderung zu Atomhaftungsvorschriften im Anschluß daran gesondert erfolgen wird. Dies blieb von seiten der Länder unwidersprochen.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Atomhaftung umfassend zu novellieren. Dabei sollen vor allem auch die internationalen Übereinkommen berücksichtigt werden. Die Bundesregierung hat ihre diesbezüglichen Überlegungen im Hinblick darauf, daß die Verhandlungen zu den Übereinkommen erst im Herbst letzten Jahres abgeschlossen worden sind, noch nicht beendet.

Die Bundesregierung lehnt den Gesetzentwurf des Bundesrates insgesamt ab. Mit den vorgeschlagenen Regelungen werden nur einzelne Fragen des Atomhaftungsrechts aufgegriffen und einer Regelung zugeführt. Hierdurch werden einzelne, nur im Gesamtzusammenhang einer umfassenden Atomhaftungsnovelle zu lösende Fragestellungen präjudiziert, ohne daß hierfür eine Notwendigkeit bestünde.

Die Bundesregierung hält es demgegenüber für zweckmäßiger, alle als lösungsbedürftig erkannten Fragestellungen im Rahmen einer umfassenden Haftungsnovelle unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu regeln. Hierbei können insbesondere auch die jüngsten Fortschreibungen des Atomhaftungsrechts auf internationaler Ebene Berücksichtigung finden. Die Bundesregierung hat wesentlich daran mitgewirkt, die internationalen Verhandlungen bei der Internationalen Atomenergieorganisation zum Abschluß zu bringen. Sie hat darüber hinaus insbesondere im Rahmen der Konsensgespräche nichts unversucht gelassen, die notwendigen Änderungen des Atomgesetzes auch im Bereich der Haftungsvorschriften zu erleichtern.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333